

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXI**

n. **5**

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Osservazioni e proposte sul disegno di legge, recante « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2003) » (Atto Camera n. 3200-*bis*)

Approvate nella seduta del 10 ottobre 2002

Presentate dal Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

Trasmesse alla Presidenza l'11 ottobre 2002

A) Il quadro macro-economico.

Una valutazione della legge finanziaria per il 2003 non può prescindere dalla considerazione della difficile fase congiunturale che ci troviamo a fronteggiare. La ripresa internazionale si è rivelata meno intensa del previsto negli Stati Uniti e assolutamente modesta in Europa.

I fondamentali delle maggiori economie restano, peraltro, complessivamente solidi e le politiche economiche, che possono agire in un contesto di bassa inflazione, rendono possibile uno scenario di accelerazione della crescita mondiale nel corso del 2003. Sta pesando molto negativamente sulla crescita la situazione di incertezza determinata dalle tensioni politico-militari sullo scacchiere medio-orientale. Secondo le più recenti previsioni, comunque, gli Stati Uniti, che fungono come sempre da locomotiva della ripresa internazionale, cresceranno l'anno prossimo al loro tasso di sviluppo potenziale, il 3,0%, e l'area dell'euro crescerà al 2,4%.

In un simile quadro si collocano gli andamenti dell'economia e della finanza pubblica italiana, che risentono anche delle maggiori difficoltà dell'Europa. Il quadro macroeconomico su cui si fonda la finanziaria 2003-2005, notevolmente rivisto rispetto a quello presentato nel DPEF, è in linea con quelli delineati dai maggiori centri di previsione. Esistono diverse valutazioni, ma il consenso si realizza su una previsione di crescita modesta quest'anno (+ 0,6%), con un'accelerazione significativa che dovrebbe registrarsi nel 2003 (+ 2,3%).

Il quadro resta comunque incerto e, ad evitare che si ripeta l'esperienza del 2002 (una presa d'atto con qualche ritardo del cambiamento di prospettiva), occorre un monitoraggio puntuale del reale andamento dell'economia e della finanza pubblica, utilizzando la strumentazione esistente per coinvolgere complessivamente l'intera società italiana ed evitare il rischio di improvvise manovre correttive che si rifletterebbero negativamente sulla fiducia degli operatori economici.

B) Esigenza di trasparenza sugli obiettivi e sugli strumenti.

Deve essere, infatti, chiaro che una simile strategia per avere successo richiede la massima trasparenza, che si realizza fornendo a tutti i soggetti sociali e istituzionali il quadro preciso degli obiettivi da perseguire e delle regole cui il Governo intende attenersi, nel rispetto degli impegni assunti con il Patto europeo per la stabilità e la crescita. In un sistema come quello italiano fondato su una molteplicità di centri decisionali (con competenze, in taluni casi, costituzionalmente garantite), ogni iniziativa ha, infatti, maggiore possibilità di successo quanto più elevati sono il livello di condivisione degli obiettivi e la credibilità e l'equità degli strumenti utilizzati per perseguirli.

L'esigenza del risanamento della finanza pubblica è tanto maggiore sia perché sul fronte del prodotto interno lordo e su quello dell'inflazione sembra riaprirsi un differenziale tra l'Italia e gli altri paesi europei (con rischi di perdita di competitività), sia perché, rispetto al recente passato, si è ridotta la possibilità di perseguire tale obiettivo assegnando un ruolo centrale alla riduzione del costo del debito. L'ingresso nell'euro, infatti, se ha eliminato i rischi di cambio tra i paesi dell'Unione e ha contribuito ad allineare, sostanzialmente, il tasso di inflazione, ha, proprio per questo, cancellato il differenziale sui tassi di interesse nominali, comprimendo sia la componente inflazione sia quella connessa al "rischio paese". Non averne preso atto ha comportato, con particolare evidenza a partire dal 2001, un deterioramento delle politiche di bilancio che, nel 2002, sommandosi

alle difficoltà della congiuntura economica internazionale, hanno portato alla situazione attuale.

**C) Gli obiettivi della manovra finanziaria secondo il Governo:
due esigenze generali.**

La manovra, secondo gli intendimenti del Governo, si propone due fondamentali obiettivi: la riduzione del prelievo fiscale, con particolare riferimento al sostegno dei redditi dei meno abbienti, e il rilancio degli investimenti infrastrutturali e produttivi, con particolare riferimento al Mezzogiorno.

In proposito, vanno sollevati due punti di carattere generale.

In primo luogo appare indispensabile:

1. che la quota di risorse da reperire nel 2003 con misure *una tantum* (cartolarizzazioni, concordato preventivo, condono) sia effettivamente incassata nel corso dell'esercizio;
2. che le risorse relative alle entrate siano tali da determinare uno stabile incremento della base imponibile (attraverso il recupero dell'evasione, dell'elusione e del sommerso);
3. che le misure collaterali contenute nella manovra (in particolare quelle che coinvolgono Regioni ed Enti locali, incidendo su poteri costituzionalmente protetti) siano tali da determinare effettivamente riduzioni di sprechi e non tagli alle prestazioni essenziali per i cittadini (a partire da quelle previste dall'articolo 117, 2 comma, lettera m, della Costituzione), né incrementi fiscali o tariffari ad altri livelli istituzionali, che vanificherebbero i benefici della riduzione IRPEF.

In secondo luogo, trasparenza e certezza delle risorse utilizzate per la manovra finanziaria sono tanto più essenziali in relazione alle procedure di controllo più puntuale sull'andamento dei conti pubblici introdotte dal decreto legge 194 del 2002, di cui è in corso la conversione in legge. Nel corso dell'ulteriore iter sarà opportuno rendere esplicito che gli stanziamenti di bilancio rappresentano, insieme, un tetto ed un obiettivo e rivedere, per quanto riguarda la spesa per investimenti, il limite di un anno previsto per la cancellazione dei residui di stanziamento. Tale decreto, ponendo come obiettivo una più rigorosa verifica della corrispondenza tra misure di spesa e di riduzione del prelievo e risorse effettivamente disponibili, dovrebbe implicare (in relazione al fatto che la gran parte delle risorse utilizzate per la manovra dovrebbero pervenire, da cartolarizzazioni e condoni, nella seconda metà dell'esercizio) una sorta di condizione sospensiva per una quota delle misure espansive. Essendo logicamente escluso che tale procedura possa riguardare la manovra fiscale, il rischio è quello di una ritardata attivazione della spesa per investimenti infrastrutturali e produttivi, con conseguenze negative sulle prospettive di sviluppo degli investimenti e dell'occupazione.

D) Le osservazioni di merito: il fisco.

Il CNEL ha ritenuto di concentrare le sue osservazioni di merito sui temi particolarmente rilevanti del fisco e degli investimenti, con particolare attenzione al Mezzogiorno, sui quali si è registrato un unanime consenso.

Il tema del prelievo fiscale è uno dei nodi più delicati del rapporto tra pubbliche amministrazioni, cittadini, sistema delle imprese. Sulle regole del prelievo, sul suo livello assoluto, sulla sua equità/progressività, sulla qualità dei servizi attivati, si fonda una parte rilevante del clima che consente una piena operatività, o determina un blocco, della società civile.

Il CNEL, nell'esprimere il suo parere sui criteri di predisposizione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, ha sottolineato come la trasparenza e la certezza del prelievo fiscale siano fondamentali per la politica economica in quanto "elemento essenziale sia per consentire alle famiglie la definizione del profilo della propria politica di consumi, sia per consentire alle imprese di programmare investimenti e sviluppo".

a) L'IRPEF.

Da questo punto di vista, il CNEL apprezza che la riduzione dell'IRPEF per il 2003, inserita nella manovra di politica economica 2003-2006, sia indirizzata verso i redditi medio bassi. Il CNEL sottolinea, peraltro, che essa potrà contribuire all'auspicato rilancio dei consumi solo se rappresenterà la prima fase di un processo di progressiva riduzione della pressione fiscale, nel rispetto dei criteri di progressività e di equità previsti dalla Costituzione.

A tal fine il CNEL ritiene necessario che sia chiarito il rapporto tra il primo modulo di riforma dell'IRPEF contenuto nella finanziaria, e la riforma complessiva prevista nel disegno di legge per la delega fiscale. Anche in ragione delle risorse previste nella relazione tecnica alla delega stessa, la struttura a due aliquote, come già espresso nell'articolato parere formulato dallo stesso CNEL il 18/2/2002, potrebbe infatti compromettere il sostanziale rispetto del principio costituzionale di progressività ed equità.

b) La fiscalità d'impresa.

Per quanto riguarda le imprese, le misure contenute nel complesso dei provvedimenti che compongono la manovra sembrano non rispettare il criterio essenziale della certezza del diritto, e non fornire certezze su una riduzione reale del prelievo (aprendo un contenzioso con Regioni e Autonomie locali su quelle norme, a partire dagli interventi in materia di IRAP, che sembrano contraddittorie con "l'autonomia di entrata e i spesa" prevista dall'articolo 119 della Costituzione).

Lo statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000, n.212) prevede, all'art. 3, che le modifiche del regime fiscale non possano riguardare i periodi di imposta in corso e, all'art. 4, che sia fortemente limitato l'uso del decreto legge per modifiche della legislazione vigente. Nel corso della discussione della manovra di politica economica 2003-2006 andrebbe, conseguentemente, attentamente valutato, alla luce di tali principi, il decreto legge 24 settembre 2002, n. 209, che anticipa, a valere dall'esercizio in corso, solo alcune parti della riforma fiscale prevista dalla legge delega, con costi ingenti, anche sul piano amministrativo per il sistema delle imprese e con possibili effetti sin dai bilanci del 2001 (ad esempio andrebbe riconsiderata la tassazione del risparmio raccolto dalle imprese di assicurazione sulla vita).

c) Il prelievo locale.

Occorre, infine, che la manovra sia tale da non determinare sul fronte del prelievo locale (fiscale e tariffario) e dei servizi erogati sul territorio un

riassorbimento degli sgravi fiscali nazionali. Appare dunque essenziale, nel corso del successivo iter del provvedimento, realizzare quegli accordi con le Regioni e gli Enti Locali idonei a rendere la manovra coerente con il nuovo assetto dei poteri introdotto dalla riforma del Titolo V della II parte della Costituzione.

E) Le osservazioni di merito: gli investimenti e il Mezzogiorno.

Per quanto riguarda le misure di sostegno degli investimenti, il CNEL ritiene, in coerenza con quanto indicato nel documento approvato il 30 maggio sui criteri per l'impostazione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, che il Mezzogiorno, con l'enorme potenzialità di forza lavoro inutilizzata, con la possibilità di impiegare risorse comunitarie per programmi di investimenti produttivi ed infrastrutturali, rappresenta la grande opportunità per uno sviluppo socio-economico più equilibrato di tutto il Paese. Assi portanti di questa azione dovrebbero essere:

1. La definizione del quadro normativo della finanza regionale e locale, in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 119 della Costituzione, al fine di favorire, in un quadro di intese istituzionali tra Stato e Regione, un'utilizzazione sinergica delle risorse.
2. Il completo ed efficace utilizzo delle risorse previste dalla programmazione dei Fondi strutturali.
3. Per gli interventi infrastrutturali cofinanziati dai Fondi strutturali, la legge-obiettivo, nel quadro delle intese istituzionali, deve diventare lo strumento per accelerare e semplificare la realizzazione delle opere strategiche.
4. Il rafforzamento dei vantaggi localizzativi per gli investimenti produttivi nel Mezzogiorno.
5. Il rafforzamento dell'azione per il miglioramento delle condizioni di sicurezza e legalità in cui si svolgono la vita civile e l'attività economica del Mezzogiorno.

La verifica della congruità della legge finanziaria va, dunque, compiuta a diversi livelli. Occorre verificare:

1. il rispetto dell'impegno a riportare il livello della spesa ai livelli medi dell'ultimo quinquennio, superando la flessione del 2002 e tenendo conto non solo delle risorse destinate alla spesa nel precedente triennio, ma anche di quelle rese disponibili attraverso il credito d'imposta (per l'occupazione e gli investimenti) e la Tremonti-bis;
2. la congruità della modulazione delle risorse in ciascuno degli esercizi finanziari interessati e l'esistenza di meccanismi di attivazione idonei a garantire il rispetto della ripartizione complessiva tra il Mezzogiorno e le altre aree depresse del paese;
3. la idoneità dei meccanismi di spesa a garantire la spendibilità effettiva ed efficiente delle risorse sin dal primo anno della manovra.

a) Il fondo unico.

Il fondo unico, auspicato dal CNEL nel suo documento del 30 maggio 2002, viene utilizzato, quasi esclusivamente, come strumento per l'agevolazione degli interventi produttivi. Con altri strumenti ordinari (quali il programma della legge obiettivo) sono stanziati le risorse per il finanziamento della cruciale politica per le infrastrutture. C'è, dunque, l'esigenza che il CIPE, prima della conclusione della discussione parlamentare, fornisca un quadro aggregato pluriennale delle risorse ordinarie e straordinarie, pubbliche (europee, nazionali, regionali e locali) e

private, che si prevede di attivare nel Mezzogiorno e nelle altre aree del paese (indicando in particolare attraverso quali canali istituzionali sarà garantito un adeguato flusso di risorse del bilancio ordinario verso il Mezzogiorno). Occorre, parimenti, fornire, periodicamente, un quadro delle effettive utilizzazioni del complesso degli stanziamenti in termini sia di impegni che di pagamenti (a tal fine utilizzando le procedure di cui all'articolo 15).

Il fondo unico previsto dall'articolo 34, per entità e modulazione nel triennio (anche tendo conto del fatto che a suo carico il Governo dichiara di voler prevedere il rifinanziamento del credito d'imposta per l'occupazione) appare inadeguato. Anche la modulazione delle risorse del fondo di rotazione per il cofinanziamento delle politiche comunitarie, mostra un'articolazione tra i diversi esercizi inadeguata per il 2003 e, soprattutto, per il 2004, mentre è sopravvalutata la capacità di spesa per il 2005.

b) Il sostegno degli investimenti.

La modifica dei meccanismi agevolativi (con la conseguente esigenza di una nuova contrattazione in sede europea ed il rischio di un contenzioso con le Regioni, titolari dei poteri in materia di politica industriale), l'esiguità, in particolare nel primo anno, delle nuove risorse stanziare per la legge 19 dicembre 1992, n. 488, il sostanziale venir meno di altri strumenti di agevolazione, per via fiscale, delle attività produttive (credito d'imposta, Tremonti-bis), lungi dal consentire la costruzione di vantaggi localizzativi per gli investimenti produttivi nel Mezzogiorno, creano un rischio assai grave di rallentamento della spesa.

**Tab. 1 - Italia - Confronto fra previsioni (elaborate a settembre 2002)
variazioni percentuali annuali**

	Governo	Confindustria	ISAE ^(*)	IRS ^(*)	Prometeia	CER ^(*)	FMI
2002							
Pil	0.6	0.6	1.2	0.9	0.5	0.6	0.7
Indebitamento P. A. % Pil	2.1	1.8	1.4	1.8	1.4	1.2	2.0
2003							
Pil	2.3	2.2	2.8	2.1	2.3	2.2	2.3
Indebitamento P. A. % Pil	1.5	1.4	0.8	1.5	1.2	1.8	1.5

^(*) audizioni presso il CNEL

**Tab. 2 - Italia - Alcuni aggiustamenti delle stime
Variazioni percentuali annuali**

	2001	2002			2003		
		a	b	c	a	b	c
PIL	1.8	1.0	0.6	-0.4	2.3	2.2	-0.1
Importazioni	0.2	0.8	0.3	-0.5	6.8	6.4	-0.4
Esportazioni	0.8	0.5	-0.7	-1.2	5.8	6.0	0.2
Investimenti fissi lordi	2.4	1.4	-0.9	-2.3	3.5	4.8	1.3
Consumo aggregato	1.4	0.8	0.5	-0.3	1.9	1.9	0.0
Prezzi al consumo	2.7	2.2	2.4	0.2	1.7	2.1	0.4
Occupati	2.1	1.6	1.4	-0.2	1.3	1.3	0.0
Tasso di disoccupazione	9.5	9.0	9.1	0.1	8.7	8.8	0.1

a) previsioni di luglio 2002

b) previsioni di settembre 2002

c) b - a

fonti: CER e IRS

Tab. 3 – Scenario internazionale
variazioni percentuali annuali

	2001	2002	2003	2004	2005
Pil					
Italia	1.8	0.5*	1.5	2.7	2.5
Uem (12)	1.5	0.8	1.6	2.8	2.7
Ue (15)	1.6	0.9	1.7	2.8	2.7
USA	0.3	2.0	2.2	3.1	2.7
Domanda interna					
Italia	1.6	0.9	1.9	2.7	2.5
Uem (12)	0.9	0.5	1.5	2.9	2.9
Ue (15)	1.2	0.6	1.6	2.7	2.8
USA	0.4	2.4	2.3	3.1	2.7
Inflazione					
Italia	2.8	2.4	1.8**	2.1***	1.6
Uem (12)	2.7	2.1	1.6	2.0	1.5
Ue (15)	2.4	1.9	1.6	2.0	1.4
USA	2.9	1.5	2.3	2.1	2.0
Pil mondiale	2.0	2.0	2.6	3.5	3.4
Commercio mondiale	-0.2	1.8	4.7	8.0	7.0

fonte: Prometeia

* 0.6 CER

**2.1 CER

*** 1.7 CER